

Services publics municipalisés et ouverture des marchés du gaz et de l'électricité : Risques et perspectives dans le contexte suisse



Jean-Marc REVAZ

Jean-Marc REVAZ, ingénieur HES, est administrateur-délégué du Centre de Compétence en Urbistique (CREM), un centre de recherche actif dans le développement durable urbain, issu d'un partenariat entre la Ville de Martigny et l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL). Il était également directeur général du groupe Sinergy (jusqu'au 31.12.06), anciennement Services Industriels de Martigny (régie municipale de distribution d'eau, d'électricité, de gaz, de chauffage urbain et de services de télécommunication par câble). Cette double fonction de formateur et de praticien, cumulée à plus de 35 ans d'expérience professionnelle, font de Jean-Marc Revoz un expert reconnu au niveau suisse et international dans le domaine de la gestion énergétique. Il est membre de nombreux organismes académiques et professionnels, notamment : l'Association Suisse des Electriciens (ASE), l'Association Internationale des Spécialistes en Energie (AISEN), l'Association Européenne des cadres de direction des entreprises de gaz et d'électricité (EUROGEM), le réseau MONDER, le Comité de l'Association Valaisanne des Distributeurs d'Energie Electrique, le groupe de travail «Systèmes industriels» de l'Ecole d'Ingénieurs du Valais (HE-VS), membre de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale. Il est également Représentant de la Ville de Martigny au Conseil d'administration d'Energie-Cités – Ambassadeur depuis avril 2004.

Préambule

La Suisse, pays très décentralisé au niveau politique l'est aussi au niveau distribution d'énergie. Dès la fin du 19ème siècle et, surtout dans les premières décennies du 20ème, les municipalités se sont fortement impliquées dans la production et la distribution d'énergie électrique. Ainsi on a vu naître puis grandir des sociétés municipales appelées services industriels chargées de la production et de la distribution de l'électricité et du gaz, de la gestion de l'eau potable, puis, au gré des développements urbains, de l'évolution technologique et de la sensibilité politique locale, de l'assainissement des eaux, des transports publics, du chauffage urbain et des télécommunications. C'est ainsi qu'à la fin du siècle passé, la Suisse comptait plus de 1'200 entreprises d'électricité, la plupart en mains publiques. Depuis, des fusions et des regroupements ont quelque peu réduit ce nombre mais il reste encore très important (environ 900) pour un pays de 7 millions et demi d'habitants. Certaines de ces entreprises alimentent des petites communes de moins de cent habitants, d'autres, comme par exemple les services industriels de Genève, de Bale ou de Zurich peuvent gérer des budgets parfois supérieurs à ceux de la collectivité qui en est propriétaire. Avec le temps et l'augmentation de la demande, ces entreprises se sont

regroupées pour créer elles-mêmes des sociétés de production (c'est le cas de la plupart des grands barrages alpins et du nucléaire) et de transport. Ainsi, à côté des quelques 900 distributeurs, se sont constituées 10 entreprises supra-régionales assurant le transport de l'énergie et l'interconnexion des réseaux.

Actuellement, le parlement tente de régler une certaine ouverture du marché, sachant que le peuple, par référendum, a déjà refusé une première loi sur ce sujet, en prévoyant de séparer les activités de production, de transport et de distribution. La première étape de ce processus ayant été la création, par les 10 sociétés susmentionnées de Swisgrid, société nationale assurant le transport et l'interconnexion des réseaux au niveau de tension 400 et 200 kV.

Situation générale

Dans le monde jusqu'alors assez clos des distributeurs de gaz et d'électricité, l'ouverture des marchés de l'énergie et sa conséquence directe, la fin des monopoles, provoquent désarroi et interrogations même si, et on le verra plus loin, certains d'entre eux ont déjà réagi. En effet, des sociétés qui ont rempli leur mission à satisfaction, obéissant la plupart du temps à des directives politiques (autarcie, sécurité d'approvisionnement, égalité de traitement, etc.) ne comprennent pas que,

subitement, les mêmes autorités qui leur ont fixé contraintes et barrières souhaitent leur enlever leurs prérogatives et transmettre une part de leur marché à de vagues concurrents mal identifiés.

Pourquoi donc une telle situation est-elle arrivée ? On peut affirmer que, en Europe et en Amérique du Nord tout au moins, le marché de l'énergie est devenu un marché mature avec peu ou pas de croissance, ceci comparé aux objectifs de rentabilité de sociétés « capitalistes ». En effet, dans ces régions du monde, l'augmentation globale de la consommation d'énergie (hors trafic aérien) n'a été que d'environ 1% l'an en moyenne ces 10 dernières années. Dans ces conditions, les règles qui obligent les entreprises à augmenter leur profit chaque année ne peuvent que les inciter à s'emparer du marché du voisin. Ceci est d'ailleurs vrai sans libéralisation et ouverture des marchés, il n'y a qu'à voir comment les gaziers s'emparent des clients traditionnels des marchands de mazout ou comment certaines grandes compagnies pétrolières se sont lancées dans le nucléaire.

Ce qui est nouveau dans le cas qui nous occupe c'est l'intérêt que l'on porte au consommateur final sans substitution d'agent énergétique. Il faut dire que celui-ci, du fait de la structure même des réseaux de distribution d'électricité et de gaz, ne peut être qu'un client captif de



son fournisseur historique. En effet, il est difficile d'imaginer le raccordement d'un immeuble par de multiples câbles électriques ou conduites de gaz permettant ainsi à chaque opérateur potentiel de livrer son produit par ses propres installations. Les investissements nécessaires ne pourraient jamais être couverts et, par conséquent, le rendement du capital ne serait plus du tout garanti. Il est donc nécessaire d'envisager d'autres approches telles que l'accès des tiers au réseau et, donc, de mettre en place des règles du jeu et des outils de contrôle de leur application d'où les lois en préparation au parlement fédéral.

Un certain nombre de problèmes doivent être résolus :

- qui détermine le coût d'utilisation des réseaux par un tiers vu qu'un monopole de fait existe à ce niveau ?

- comment garantir ce que l'on désigne par « service public » ?

- peut-on traiter de manière différente les sociétés en situation de monopole en ce qui concerne l'agent énergétique distribué (gaz et chauffage urbain) mais en situation de concurrence sur le marché et les sociétés de distribution d'électricité ?

- va-t-on interdire au monopoleur de faire usage de son pouvoir de négociation (contre affaire) tenant à sa présence sur le marché en qualité de client pour des services et fournitures et ceci pour un poids non négligeable ?

- va-t-on dédommager, par qui et de quelle manière, les sociétés ayant investi des montants importants dans une situation de monopole, montants que ne seront plus rentabilisables en situation de concurrence (investissements échoués) ?

La commission européenne a tenté de répondre à quelques-unes de ces questions en pensant à un régulateur politique indépendant pour régler les problèmes de distorsion de concurrence et les accès aux réseaux et en introduisant la notion de service public dans sa réglementation. Malheureusement dite commission a oublié de définir ce qu'est ce fameux service public et a laissé à chaque pays membre l'opportunité de l'interpréter selon sa vision politique ce qui ne manque pas de créer d'évidentes divergences en fonction de la sensibilité sociale de chaque Etat. Dans la pratique, personne n'est arrivé à une définition acceptable par tous et peut-être n'est-ce tout simplement que ce que

prétendent certains électriciens anglais : « l'obligation de raccorder et d'alimenter tout client qui accepte de payer le tarif que nous leur proposons » ? Quant au régulateur politique indépendant, comme le dit le professeur Carlo Scarpa du département des sciences de l'Université de Bologne, il sera probablement « aussi efficace et neutre qu'un dictateur bienveillant ». En Suisse également, malgré de nombreuses discussions, aucun consensus n'a été trouvé, au niveau législatif, sur la définition d'un service public minimum.

Ces quelques considérations posées, quelles peuvent bien être les perspectives heureuses ou les conséquences néfastes pour les services municipalisés de l'ouverture des marchés dans le domaine de la distribution du gaz et de l'électricité ?

Conséquences pour la collectivité propriétaire de l'entreprise de distribution

Une analyse rapide de la situation permet de déterminer deux conséquences pour les collectivités locales exploitant leurs propres services de distribution d'énergie :

Disparition de la parafiscalité

Bien souvent les collectivités locales profitent du fait qu'elles possèdent leurs propres réseaux de distribution pour instaurer une certaine parafiscalité qui peut être un prélèvement direct affecté au ménage communal, un certain nombre de prestations gratuites (éclairage public, énergie gratuite pour les immeubles communaux, etc.) ou des prestations en nature et en heures de personnel pour des manifestations diverses (culturelles, sportives ou autres).

D'autre part, un certain nombre de flux financiers croisés sont presque obligatoires dans une entreprise multitaillée. Sans parler du soutien que peut apporter un service électrique financièrement à un service de transport public, par exemple, il est courant de voir le service du gaz facturer un prix préférentiel au service de chauffage urbain, le service électrique payer un tarif supérieur au marché à une unité de cogénération ou de turbinage d'eau potable, le service de télévision bénéficier gratuitement des tubes posés quelques années auparavant par le service électrique et les services électrique, du gaz ou de l'eau utiliser le réseau de télévision pour du télé relèvement ou de la télé gestion.

Mise en péril d'une politique de développement intégré

C'est une des craintes les plus importantes des municipalités qui ont, grâce à leur maîtrise de tout ou en partie des réseaux de distribution d'énergie, mis en place une politique de développement urbain coordonné intégrant la diversification des approvisionnements, la valorisation des ressources locales et la minimisation des atteintes environnementales. La perte de certains marchés captifs et l'apparition d'une concurrence forte dans certains domaines jusqu'alors protégés risquent de mettre en péril des investissements lourds tels que des réseaux de chauffage urbain ou des unités de cogénération sur des usines d'incinération (il y a quelques années, la Ville d'Hambourg avait arrêté sa cogénération faute de clients). La concurrence sauvage peut également mettre en péril des politiques de protection de l'environnement axées justement sur le développement de réseaux permettant la mise en valeur de ressources locales (bois, déchets, vent, soleil) et la limitation des émissions polluantes.

A partir de ces constatations il est possible de se poser un certain nombre de questions :

- pourquoi considère-t-on comme anormal le fait de percevoir une certaine parafiscalité sur une entreprise appartenant à la collectivité et comme normal le fait de retirer un bénéfice substantiel de cette même entreprise lorsqu'elle est privée ?

- pourquoi est-il anormal que le service électrique finance tout ou en partie des déficits des transports publics alors qu'il semble tout à fait normal que la collectivité supporte les frais provoqués par les restrictions de circulation de ces mêmes transports publics et par les dégradations à la voirie provoqués par les travaux réalisés par une entreprise privée ?

La réponse à ces questions permet d'entrevoir quelques possibilités de réaction des autorités municipales :

- la privatisation des services municipaux pourrait permettre l'encaissement de sommes importantes pouvant être affectées au soutien d'actions de développement durable déjà existantes ou nouvelles ;

- un règlement d'utilisation du domaine public devrait permettre d'obliger les sociétés agissant sur le territoire communal à respecter certaines règles définies dans un plan d'aménagement urbain intégrant énergie et protection de l'environnement ;

- des taxes d'utilisations du domaine

public, contenues dans le règlement susmentionné, pourraient compenser les prestations gratuites effectuées actuellement par les services municipaux.

Il apparaît donc important que le législateur n'oublie pas que c'est dans les Communes et les Villes que les décisions les plus importantes au niveau développement durable doivent se prendre. En effet, la ville, concentration sur un territoire restreint des préoccupations économiques, sociales et culturelles des populations qui s'y regroupent doit se gérer de manière globale et intégrée si l'on veut assurer aux générations à venir des conditions de vie correctes tout en satisfaisant les besoins des générations actuelles. C'est donc au niveau de la Commune ou de la Ville qu'il faut définir ce qu'est le service public !

Definition, financement et garantie du service public

Il est nécessaire de séparer, dans la définition du service public ce qui est le service de base s'adressant au citoyen en tant qu'individu, lui garantissant l'accessibilité aux différents réseaux et la qualité et la continuité du service à un prix abordable que l'on nommera service universel et le service s'adressant à la collectivité dans son ensemble, destiné à promouvoir la cohésion sociale et la politique publique et que l'on désignera sous le vocable de service d'intérêt général.

Le service universel doit être défini dans un règlement municipal adapté à la situation locale. Il est évident que les règles imposées pour le respect d'une certaine qualité et continuité du service ne peuvent pas être identiques dans une ville du centre de l'Afrique ou dans une municipalité suisse. Ce service doit être garanti par un contrat de concession accordé à une ou plusieurs entreprises agissant sur le territoire municipal fixant les obligations du concessionnaire et les pénalités en cas de non respect de celles-ci. Son financement est à assumer par l'entreprise concessionnaire qui couvrira ses frais par l'encaissement de taxes de raccordement et d'utilisation du réseau.

Le service d'intérêt général est défini par la collectivité locale pour garantir un certain nombre de prestations collectives qui lui paraissent importantes pour garantir la cohésion sociale sur son territoire. Ces prestations peuvent fortement varier en fonction de l'habitude, de l'histoire ou de sensibilités politiques. Elles peuvent consister, comme on l'a vu plus

haut, en des prestations publiques gratuites telles que fourniture d'éclairage public, assistance à des manifestations culturelles ou sportives, fourniture d'énergie gratuite ou à tarif préférentiel, etc. Ces prestations doivent obligatoirement être financées par la collectivité elle-même qui pourra compenser ces dépenses par le prélèvement de taxes de régie, de taxes d'utilisation du domaine public, de revenus sur le capital investi dans la société de service, voire par la vente des réseaux.

Il est fondamental qu'avant toute dérégulation et privatisation, la collectivité ait défini ses propres règles de service public, identifié leurs coûts et réglé leur financement. On doit malheureusement constater que ceci n'a pas été fait dans le cas de la poste et des télécommunications ce qui provoque de nombreux problèmes.

Conséquences pour l'entreprise

Il n'est pas nécessaire d'être devin pour imaginer que l'une des conséquences inéluctables de l'ouverture des marchés est une perte d'une partie de la clientèle des entreprises en situation de monopole, partant, une diminution des ventes dans leur zone historique de distribution. Sans une modification fondamentale de leur manière de fonctionner, celles-ci vont au devant de graves difficultés financières. Il est donc impératif de leur permettre de se battre à armes égales avec leurs concurrents et, pour ce faire, de leur accorder une large autonomie de décision qui peut aller jusqu'à la transformation en société anonyme sans contrôle politique ce qui ne signifie pas que la collectivité publique, actuelle propriétaire, ne doit pas en rester actionnaire.

D'autre part, il faut que ces sociétés modifient leur façon de vendre leurs services en passant d'une politique tarifaire basée sur l'égalité de traitement et contrôlée politiquement (ce qui est normal vu la situation protégée de l'entreprise) à une politique prix dictée par les lois du marché et qui pourrait entraîner des ventes ponctuelles à des coûts inférieurs au prix de revient.

Pour compenser les pertes ainsi programmées, quelles sont les possibilités d'agir de ces sociétés nouvelles ?

Actions tendant à maintenir les recettes actuelles, voire, les augmenter

Le maintien des recettes actuelles passe par la fidélisation du client. Pour cela, il est important de lui offrir plus que des kWh en lui offrant des prix proches de ceux du marché, une qualité de service irréprochable et un appui technique dans le domaine concerné. Les relations actuelles du fournisseur avec son client devraient être un avantage pour autant que la confiance ait été la totale jusqu'à ce jour.

Dans ce domaine, plein d'idées ont d'ailleurs surgi. Certaines entreprises commencent à vendre du confort au lieu de kWh, dans le domaine du chauffage et vont même jusqu'à investir pour leurs clients comme cela est le cas pour le produit Heat Box de Swisspower, par exemple. D'autres ont mis en place une politique produits tendant à offrir à leurs clients différentes qualités d'énergie électrique, électricité verte (solaire ou éolienne, sans atteinte environnementale (hydraulique « nature made ») ou avec peu d'atteintes environnementales (hydraulique classique) à des prix différents, cela est le cas, par exemple des Services Industriels de Genève avec leurs produits Vital ou de Rätia Energie avec les produits St Moritz ou Swisshydro.

L'entreprise peut également offrir des services comme bureau technique lors de nouvelles installations ou de transformations ou, comme gestionnaire de ces mêmes installations. Il vaut mieux, en effet, offrir des services permettant au client de diminuer ses factures grâce à une exploitation efficace que de le partir à la concurrence. Sans compter que les améliorations apportées à l'utilisation des réseaux par une gestion coordonnée bénéficient également à l'entreprise distributrice.

Developpement d'activités complémentaires

Depuis longtemps déjà certaines entreprises se sont lancées avec succès dans la distribution de télévision par câble ce qui leur a permis d'étendre leur offre de services en bénéficiant de synergies intéressantes (fouilles et tubes en commun, télégestion par le câble TV, etc.). Elles ont depuis élargi leur offre à Internet et à la téléphonie. Actuellement, grâce aux compétences acquises dans leur propre gestion, elles commencent à offrir du monitoring et de la télégestion à leurs clients.

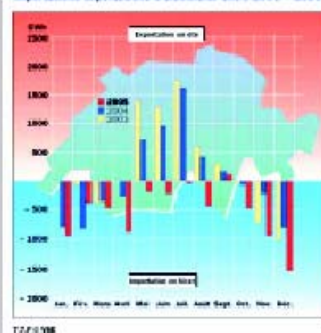
La gestion et l'exploitation de réseaux appartenant à d'autres entreprises offrent également des perspectives intéressantes, c'est le cas, par exemple de Sinergy

222

Extension des activités

Conclusion

J-M. R.



Solde Importateur/exportateur en milliards de kWh

